联合国 A/CONF.216/PC/2

大 会

Distr.: General
1 April 2010
Chinese
Original: English

联合国可持续发展大会筹备委员会

第一届会议

2010 年 5 月 17 日至 19 日

临时议程* 项目 3

执行可持续发展领域主要首脑会议成果方面迄今取得的进展和尚存的差距以及对本次会议主题的分析

秘书长的报告

摘要

可持续发展概念如同一座桥梁。它不仅要连接经济、社会和环境这三个领域，而且还连接发达国家和发展中国家、政府、企业和民间社会、科学知识和公共政策、城市和农村以及今世和后代。这一概念使人们认识到，环境和发展不是两个单独的议程，而是同一议程的两个方面。发展是可持续能力的助产士，就如同可持续能力是发展的生命支持系统。二十年前这一概念刚提出时，人们兴奋不已，充满希望。现在不仅要审查和评估根据这一愿景取得的成绩，而且要将其发扬光大，重新点燃其实现齐头并进、团结和理想的希望：“里约精神”。

提交本报告，是为了协助大会第 64/236 号决议核可的联合国可持续发展大会筹备委员会第一届会议的工作。根据该决议，本报告应说明在执行 1992 年以来就可持续发展作出的各项决定取得的进展和尚存的差距，并对持发大会的两个主题(从可持续发展和消除贫穷角度看绿色经济以及促进可持续发展的体制框架)作出评估。

对进展情况的评估基于相辅相成的四个基准：

* A/CONF.216/PC/1。

请回收

(a) 单独。某些进展是在经济发展、环境保护和社会发展这三个领域的每个领域取得的，但存在重大差距；

(b) 共同。有证据表明在经济和社会支柱的齐头并进方面取得了进展，但是在这两个支柱与环境支柱的齐头并进方面证据却少得多，这方面的总体情况是彼此割裂；迄今取得的进展还受到 2008 年开始的影响全球经济的一系列危机的威胁；

(c) 承诺。有迹象表明，在履行各国政府和其他利益攸关方在主要全球首脑会议上作出的承诺，包括就综合政策和战略拟定、体制发展以及融资、技术转让和能力建设领域的国际合作等问题做出的承诺方面取得了进展；但是，许多承诺没有落实，存在政策和行动支离破碎的情况；

(d) 背景。从长远的角度看最近的趋势，不断出现的危机已经使我们意识到实现环境和发展目标的紧迫性。

对持发大会两个主题的分析是根据现有文献以及会员国、主要集团化联合国实体提供的材料进行的。

绿色经济发展方针是要把与可持续发展有关的各种经济发展手段统一到一面旗帜之下。本报告阐述了这一概念的由来、各组织的贡献和概念框架、以及需要进一步努力解答的一系列问题，以便特别是发挥这一方针对可持续发展和消灭贫穷的作用。

本报告还泛泛地介绍了迄今设立的可持续发展机构，在国际环境治理进程范畴内特别介绍了可持续发展委员会和联合国环境规划署。报告确定了在考虑加强、支持和改革现有机构或建立新机构的备选提案时必须牢记的关键职能。

目录

页次

一. 导言 4

二. 报告概览 4

三. 执行情况和尚存差距 5

四. 从可持续发展和消除贫穷角度看绿色经济 13

五. 可持续发展的体制框架 18

六. 前进的道路 26

一. 导言

1. 大会第 64/236 号决议第 20 段要求于 2012 年举办“由尽可能高级别代表参加的”联合国可持续发展大会，目标有三个：对可持续发展重新作出政治承诺；评估执行可持续发展问题各次主要会议的成果方面迄今取得的进展和尚存的差距，以及处理新出现的挑战。为此会员国决定持发大会将“产生一份重点突出的政治文件”。该决议为持发大会规定了两个具体目标：

(a) 可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济；

(b) 促进可持续发展的体制框架。

2. 就过程(见 A/CONF.216/PC/3 和 A/CONF.216/PC/4)而言，该决议要求筹备委员会在 2010 年和 2012 年期间召开为期总共 8 天的会议，并请秘书长在为第一次会议做筹备工作期间提交一份报告，说明“在执行可持续发展领域各次主要首脑会议成果方面迄今取得的进展和尚存的差距”，并对持发大会的两个主题作出分析。

二. 报告概览

3. 对联合国可持续发展大会的期待，特别是大会关于对可持续发展重新作出政治承诺的要求，基于历来就该议题达成国际协议，特别是对于在地球生态系统承受力范围内共同实现繁荣愿景的广为接受的长期共识。虽然这一概念框架由来已久，源远流长，但是可持续发展这个词，以及将其定义为既满足今世需要、又不损害后世满足其需要的能力的发展，是 1987 年的布伦特兰报告将其固定成公共政策对话内容并使之深入民心的。[1] 该报告为 1992 年联合国环境和发展会议为使今世得以过上健康和满足的生活、并给予后世过同样生活的手段而通过的《里约环境和发展宣言》[2] 奠定了基础。

4. 国际社会正在为纪念联合国环境和发展会议 20 周年和布伦特兰报告 25 周年做筹备，现在应该思考过去一代做了哪些工作，哪些工作还没有做。布伦特兰报告所说的“相互交织的危机”(能源、发展和环境)依然存在，而且更为严重，另外还产生了一些新的危机：粮食危机、气候变化、全球经济危机、贫穷以及千年发展目标。这些危机相互交织，因此需要从可持续发展角度加以应对。

5. 从实际层面而言，就可持续发展达成的共识要求为可持续发展的三大支柱(经济发展、社会发展和环境保护)的齐头并进进行国际合作，并发挥国家的领导作用，为此特别是需要尽快使全球生活水平共同提高，并迅速使环境影响共同减少。

---

[1] 世界环境与发展委员会的报告：“我们共同的未来”(A/42/427，附件)。

[2] 《联合国环境和发展会议报告，里约热内卢，1992 年 6 月 3 日至 14 日》，第一卷，《会议通过的决议》，联合国出版物，出售品编号：C.98.I.8 和更正，决议一，附件一。

6. 本报告所做的评估是严格在这一远景框架内进行的。评估不仅分别关注三个支柱，还关注三者齐头并进的情况。评估不仅探讨结果，而且探讨国家和国际政策及体制结构的一致性。对融合、一致和齐头并进的这种关注符合会员国在其呈件中表示的应当召开联合国可持续发展大会的观点；许多国家使用了“一致性”或“融合”两词来谈论可持续发展的附加值。

7. 本报告利用这一评估审查了大会决议概述的问题上的最新情况。这些问题是：新出现的挑战的影响；绿色经济对可持续发展和消灭贫穷可能发挥的作用；以及可持续发展机构。

三. 执行情况和尚存差距

8. 本报告所作的评估用四个尺度衡量 1992 年以来在可持续发展方面取得的进展：“单独”，即分别说明在可持续发展的三个方面发生的变化；“共同”，即三个方面齐头并进的情况；“承诺”，即履行国际和国家承诺的情况；“背景”，即与长期挑战相比较而言的进展情况。

9. 对实现可持续发展方面的进展所做的评估历来按照《21 世纪议程》[3] 各章的结构进行，而各章大致与可持续发展的三个支柱相对应。秘书处经济和社会事务部可持续发展司的网址(www.un.org/esa/dsd)有一个不断更新的一览表，以列示全球在实现《21 世纪议程》各章所列主要指标方面的进展情况。特别是关于贫穷和社会支柱，自 1990 年以来一直对千年发展目标各项指标的实现情况进行了跟踪，在秘书长为 2010 年 9 月举行的千年发展目标问题大会高级别全体会议编写的报告(A/64/665)中作了详细说明。

A. 在三个支柱上取得的进展

10. 总体而言，趋势好坏参半。虽然一些地区在经济和减贫方面取得了进展，但是由此带来的红利在各国之间和各国内部并非平等地分享，许多国家看来无望实现主要的千年发展目标，而且多数环境指标方面的情况持续恶化。

经济

11. 积极的一面是，自 1990 年代中期以来发展中经济体和新兴经济体经济增长加快，特别是在占世界人口大多数的几个发展中大国(见图)。但是这种模式远非普遍现象。撒哈拉以南非洲在人均收入方面进一步落后于其他地区，其他最不发达国家、内陆国家和小岛屿发展中国家增长势头也仍然很弱。当前的全球经济危机严重减缓了许多发展中国家的经济增长，但有些主要新兴经济体的强劲增长使全球经济不致陷入更为严重的衰退。

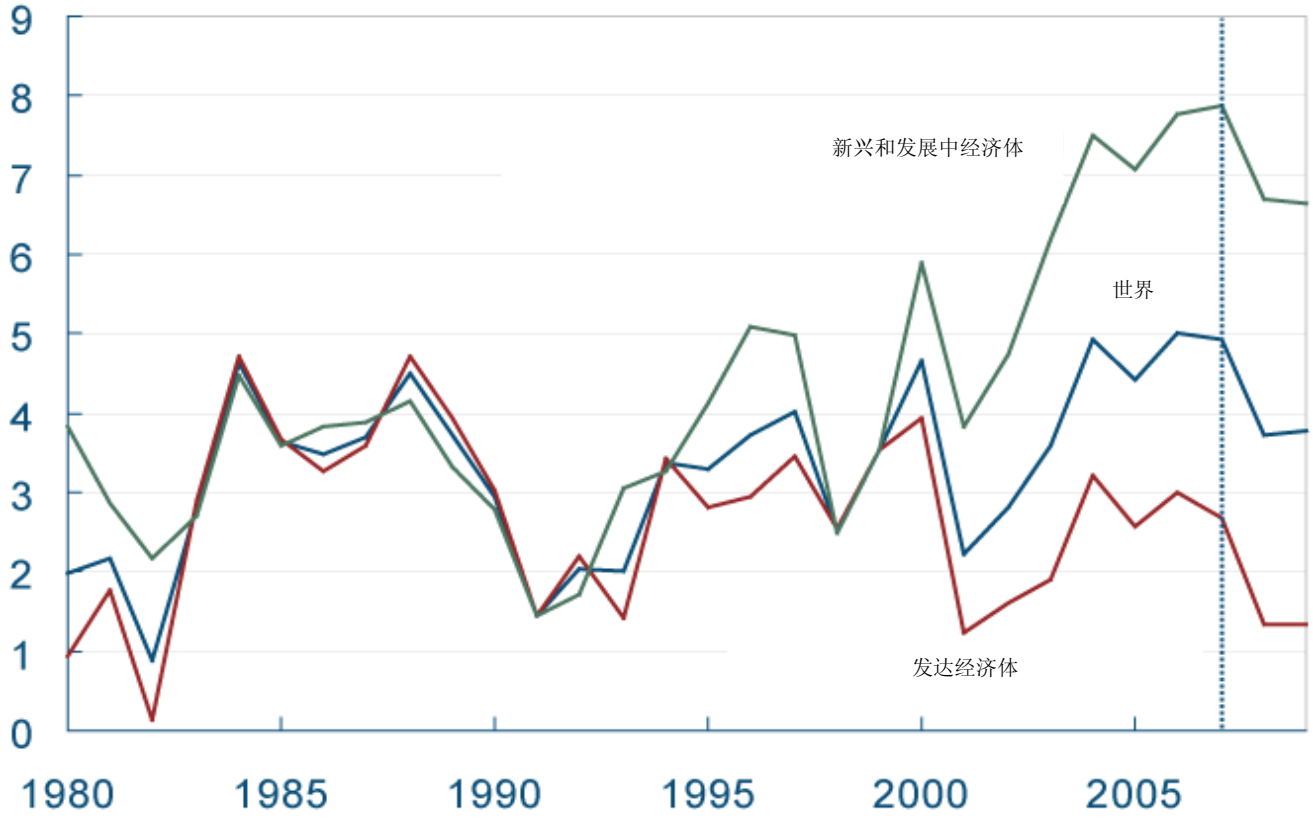
[3] 同上，附件二。

12. 东亚各国的增长势头尤其引人注目，此种势头的导因在专业文献中有广泛论述。最近一次审查[4]将这种成功归因于国家机构坚强有力，精明强干，有能力将投资引入关键的基础设施和研发，为创业活动营造有利的政策环境，推动高储蓄和投资，包括对教育的投资，刺激出口和融入国际市场。

图

世界经济增长

年度变化(百分比)



资料来源：国际货币基金组织，《世界经济展望数据库》，2008 年 4 月。

13. 尽管近来增长率有所提高，但尚存的挑战仍然很大。全世界与实现人类发展目标紧密相连的人均收入水平差距甚大。人类发展水平高的国家，主要是工业化国家，人均收入在 40 000 美元以上。最不发达国家特别是撒哈拉以南非洲的人均收入不到 1 000 美元。两者之间的国家，差别越来越大。一些发展较快的发展

[4] 例如见 Joseph E. Stiglitz 和 Shahid Yusuf 编辑的《重新思考东亚奇迹》(哥伦比亚特区华盛顿市、世界银行；纽约，牛津大学出版社，2001 年)。

中国家(主要在拉丁美洲，但也包括马来西亚、南非和土耳其)，以及经济转型国家，人均收入在 5 000 美元到 10 000 美元之间。人口最多的两个国家中国和印度落后一步，人均收入分别为 3 000 美元和 1 000 美元。一个独特的情况是大韩民国，其人均收入为 20 000 美元，正迅速步入发达经济体的行列。即便按保守的估计，最贫穷国家的收入水平需要增加 20 倍以上，才能实现足够的人类发展，而两者之间的广大国家可能需要增加 5 至 10 倍。即便按中国和其他一些新兴经济体最近几年的迅猛增长率发展，中等收入国家也需要至少一代人的努力才能完成这一任务，而最贫穷国家则需要花更长的时间。

14. 同时已开始提出一些问题：最近的经济危机是否预示着新兴经济体快速经济增长期的终结；资源制约是否会迅速束缚发展，以致无法完成发展转型；尽管有经济危机或资源危机的压力，对发展目标的国际承诺是否可以维持；快速增长的惠益是否在各国内部可以更公平地分享。简而言之，所有这些问题对发展构成挑战，因此也是对联合国可持续发展大会的挑战。

社会

15. 增长的加速在一些增长较快已经对一些增长较快的经济体实现社会指标和千年发展目标作出积极贡献。但是各国、各地区和各项主要指标的进展参差不齐；在许多地方，由于最近发生的众多相互交织的危机，连已经取得的有限进展也出现了倒退。在实现千年发展目标方面具备数据的(144 个国家中的)84 个国家，只有 45 个国家有望达到减贫目标。其余国家，包括 75%的非洲国家和 12 个脆弱国家中的 10 个无望达到这一目标。[5] 同样，就其他具体目标而言，撒哈拉以南非洲的进展过于缓慢，在各项千年发展目标的具体目标上毫无进展甚至情况反而恶化。在大洋洲和西亚，尽管在许多指标上起点比撒哈拉以南非洲好，但进展有限或情况恶化也是普遍现象。

16. 经济和社会事务部在“世界社会状况报告：重新思考贫穷问题”的报告[6] 中，阐述了 2005 年收入贫穷情况(每天每人 1.25 美元以下)以及各国在减少贫穷方面的差距。在撒哈拉以南非洲和南亚，贫穷仍是一个巨大的问题，按这一标准衡量，分别由 50.9%和 40.3%的人口为穷人。1990 年，东亚和太平洋穷人比率与这些地区相仿，但是到 2005 年已将这一比率降至 16.8%，远远超过千年发展目标内所定的具体目标。各地区在其他主要指标上的差距也显而易见。例如，虽然在小学入学率方面已有一些齐头并进的现象，但是在撒哈拉以南非洲和南亚中学入学率和消除良性差距方面进展缓慢。[7] 同样，尽管在一些健康指标上(特别是在麻疹疫

[5] 世界银行，《2009 年全球监测报告：一个发展的紧急情况》(哥伦比亚特区华盛顿，2009 年)，见附件，监测千年发展目标：消灭极端贫穷和饥饿，图 2。

[6] 联合国出版物，出售品编号：C.09.IV.10。

[7] 世界银行，《2009 年世界发展指标》。

苗接种和防治疟疾方面)，已取得重要成绩，[8] 但是其他指标上的趋势参差不齐，无法令人接受。自 1990 年以来，在 15 个国家(11 个是撒哈拉以南非洲国家)，主要是由于艾滋病毒/艾滋病的影响，在受艾滋病毒/艾滋病影响的地区妇幼保健恶化，五岁以下儿童死亡率仍然高得无法接受，预期寿命下降了一岁以上。在各国之间和各国内部，产妇死亡率指标仍然是富人与穷人之间差距最大的领域。[9]

17. 其余挑战的艰难程度怎么强调都不为过。严重的贫穷和营养不良仍然普遍存在，而且因最近发生危机而进一步恶化，突出说明迄今取得的成功极为脆弱。10 亿人仍然营养不良。对于发展中国家的很大一部分人口，有时甚至是大多数人口来说，失业和就业不足仍然是一个现实。在许多国家的非正规部门工人和贫穷家庭仍然游离在社会安全网之外。在危机爆发之际，发展中国家缺乏财政空间，无法像发达国家那样制定一揽子刺激方案，因此难以建立或维持社会保护系统。[10]

18. 现代能源服务在推动实现可持续发展和千年发展目标方面所起的关键作用正在越来越普遍地为人们所认识。国际社会现在有机会支持发展中国家迅速向以低碳能源为核心的现代能源过渡。可再生能源技术有待挖掘的潜力很大，是满足分散的、偏远地区的电力需求的有效手段。但是，要有效部署和转让可再生能源技术，需要全球私营部门和公共部门进行合作，以增加投资，降低成本。由于可再生电力对发展中国家多数消费者而言成本仍然过高，在实现成本平价的过程中提供国际财政支持至关重要。

环境

19. 环境支助也许是进展最慢的，尽管这方面的情况也参差不齐。发达国家的人均资源及石化能源使用量及因此产生的温室气排放量居高不下，比发展中国家高数倍之多。在快速增长的发展中国家，虽然人均使用量仍然很低，但是飞速的工业发展、城市化以及中产阶级的扩大，加剧了当地污染、废料和拥堵等环境问题。同时，这些国家在获取清洁用水和卫生等其他当地环境指标上情况有所好转；即便在这些方面，在南亚和撒哈拉以南非洲农村进展仍过于缓慢。从全球范围看，生态系统的压力持续升高，森林和生物多样性的丧失仍在继续，尽管速度有所放慢。最近的一次科学研究表明，在生态系统、气候变化和氮循环等三个领域，安全界限可能已经跨过。[11]

---

[8] 世界卫生组织，《2008 年世界疟疾报告》。

[9] Anne Case and Christina Paxson，“艾滋病大流行对非洲卫生服务的影响：人口卫生调查证据”，发展研究方案及卫生和福祉中心，普林斯顿大学，2009 年 3 月。

[10] 见联合国，经济和社会事务部，“全球促进可持续发展的绿色新政”，第 12 号政策简报(2009 年 3 月)。

[11] Johan Rockstrom 等，“人类安全工作空间”，《自然》，第 461 卷，第 7263 号，第 472-475 页(2009 年 9 月)。

20. 生态系统要保持复原力，就必须有各式各样的物种。虽然这一点已广为接受，但是对于可以丧失多少或何种生物多样性之后此种复原力才会受到侵蚀却知之甚少。在缺乏这种信息的情况下，科学建议所注重的是物质灭绝的速度及其对贫穷的影响。物种丧失的速度估计是物种自然消亡速度的 100 至 1 000 倍，高于安全门槛值 10 倍至 100 倍。《自然保护联盟红色名录》显示在受评估的 47 677 个物种中，17 291 个物种受到威胁，其中包括 21%的哺乳动物和 70%的植物。[12] 多达 30%的哺乳动物、鸟类和两栖动物在本世纪内有可能灭种。海洋动物受到全球变暖、海洋酸化、污染和过度开采的压力。[13] 《生物多样性公约》所确定的到 2010 年大幅降低生物多样性丧失速度和保护世界 10%的森林的目标无法达到。由于世界多数穷人生活在农村地区，其生活和生计依赖当地的生物资源，生物多样性的丧失对最弱势人口有着直接影响。

21. 虽然科学界和政界对气候变化构成的威胁已有共识，但是补救和减轻威胁的努力极为迟缓，而且力度不够。截至 2010 年 3 月 31 日，114 个国家表示支持《哥本哈根协定》，[14] 其中包括承诺将温度上升限制在 2 摄氏度之内，《联合国气候变化公约》附件 1 缔约国就减少排放作出的国家承诺，发展中国家采取一系列符合国情的减排行动，设立一个技术机制和强化减少发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放(强化减排)机制，发达国家承诺在 2010 年至 2012 年期间立即提供近 300 亿美元的资金，到 2020 年增至 1 000 亿美元。

B. 三个支柱齐头并进方面的进展

22. 可持续发展的核心要旨是三个支柱，并非三个单独的目标，而是一个目标。发展是可持续能力的助产士，正如可持续能力是发展的生命支持系统。可持续发展的目标和最终考验是经济增长、社会改善和环境保护三个轨道做到齐头并进。

23. 尽管出现了一些令人鼓舞的趋势，但是总体情况未能经受这一考验。最令人鼓舞的趋势是经济和社会层面进一步齐头并进，虽然这一趋势也因为收入不均更为严重而受到一定影响，但增长率仍然是按期实现主要社会指标的最有力预兆。除此之外，环境改善的多数指标没有出现与经济和社会进步明显齐头并进的情况；实际上，总体情况是日益参差不齐，尽管出现了一些值得赞赏的积极情况。

24. 进展缓慢可以部分归因于发展中国家总体消费水平低，这就需要增加物质消费，然后使其得以处于稳定的水平。此外，发达国家通过增加化学能、机械能或电能(譬如说用以处理污染水体，扩大使用可回收商品，回收垃圾中的金属)，成

[12] 自然保护联盟，“物种灭绝仍然快速发生”，见 http://www.iucn.org。

[13] 《2010 年联合国环境规划署年鉴：新科学与不断变化环境中的发展》。

[14] 向联合国气候变化框架公约缔约方会议提交的报告，第十五届会议，哥本哈根，2009 年 12 月 7 日至 19 日，第 2/CP.15 号决定。

功地减缓了对环境的某些不利影响，但是发展中国家却由于现代能源服务成本高并且难以获取而在这方面受到制约。

25. 此外，这些制约因素存在于一些持久的结构性趋势之内，对政策干预(人口、城市化、全球化、技术改造、国家经济结构变化)的反应极为缓慢。因此， 虽然全球化有利于新兴经济体实现收入快速增长和减贫，但是全球化也使得环境影响得以跨界转移，因此环境影响难以受到政策工具的制约。一国的生产活动与环境退化脱钩，往往是通过将资源密集型生产转移到另一国实现的。

26. 最后，在制定综合国家政策、建立必要的协调机构、以及提供国际金融和技术支持的承诺方面也出现滑坡。这些问题在下一章中阐述。

C. 在履行承诺方面的进展

27. 在履行国家和国际承诺方面，虽然取得了一些成绩，但依然存在一些严重的差距。虽然各国扩大了政策选择的范围，但政策一致性并没有因此而加强。虽然综合规划和政策及国家可持续发展战略已为人们所接受，但由于实施的随意性和不一致，其影响仍然有限。虽然已经为促进或监测统筹一致地争取实现可持续发展建立了重要机构，但是其中许多机构没有得到足够的支持，有些机构已衰微，多数机构未能与辅助进程或机构实现协同增效。虽然在提供金融支持或其他国际支持方面做出了承诺，但这些承诺并未实现更大的一致性，也没有得到充分履行。虽然主要集团的参与已成为常态，但是在推广或复制富有希望的多个利益攸关方倡议方面成功有限。最后，虽然处理气候变化的政治承诺大幅增加，但这些承诺尚未转化成具体行动或成果；部分原因是尚未把气候变化作为一个综合的可持续发展挑战加以对待。

28. 在可持续发展方面达成的国际共识是，应当在国家或地方两级进行综合决策，具体形式是制定国家或地方 21 世纪议程或可持续发展战略。虽然某些工作已经做到，但仍不足以持续不断地促进齐头并进。例如，截至 2009 年，106 个国家报告正在实施国家可持续发展战略，但是这种战略很少被视为实现政策协调的主要工具。实际上，发展中国家往往同时采用了一系列协调和规划机制，要完成的任务彼此类似或重叠，包括传统的发展规划、减贫战略文件、联合国发展援助框架(联发援框架)、国家养护战略、国家环境行动计划等。这些机制不仅体现了国际安排的多样性，而且体现对可持续发展含义的不同理解。由此产生的机制越来越多，削弱和瓦解了实现一致性的努力，结果使这些机制的效果事与愿违。因此，虽然不能说编制国家可持续发展战略的承诺遭到忽视，但这项行动没有产生预期效果。

29. 地方一级的情况也是如此。在联合国环境和发展会议刚结束时，人们对制定地方 21 世纪议程的兴趣很大。国际地方环境倡议理事会为 2002 年约翰内斯堡世

界首脑会议编写的一份报告[15] 显示，到 2001 年，113 个国家的 6 416 个地方政府已致力于地方 21 世纪议程，其中 61%已推进到行动规划阶段；几乎所有地方 21 世纪议程是在利益攸关方参与下制定的。最近没有做过类似的调查，但是传闻证据显示，现在的活动或热情已今非昔比。然而，联合国持发大会的筹备进程可以重新点燃这种热情，特别是因为信息和通信技术使得地方当局、民间社会组织和其他行动方以 20 年前无法想象的方式建立全球联系网络。

30. 除了正式 21 世纪议程之外，一些城市和地方政府已在联合国人类住区规划署和各区域委员会的支持下，采取制度化的综合办法处理一些关键问题(运输、废料管理、水和能源)。此外，几个扶贫倡议支持采取综合的可持续生计办法，并得到了联合国方案和机构(联合国开发计划署(开发署)、粮食和农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)和各区域委员会)及双边捐助者的支持。一些扶贫方案(例如巴基斯坦的农村支持方案网、孟加拉国的农村发展委员会和 Grameen、巴西的 Bolsa Familia、墨西哥的教育、卫生和营养方案以及印度的圣雄甘地国家农村就业保障法)在运作中采取了综合可持续发展做法。这些活动在本国形成了全国规模，但这种成功经验的广泛复制或改造适用方面仍存在严重挑战。更重要的是，地方和全国进程缺乏实现纵向统合的适当框架。即便是引人注目的地方 21 世纪议程，也很少在全国进程中得到反映。

31. 这种举措所需的国际支持，也迟迟得不到落实。联合国环境和发展会议不仅是制定可持续发展议程方面的一个重要里程碑，而且为国际合作确立了新的框架。该会议的成果因可持续发展问题世界首脑会议对执行工作和伙伴关系的强调而得到进一步推动，而且与其他全球性会议有着广泛的相辅相成的关系。这些全球性会议包括千年首脑会议(2000 年)、国际发展筹资会议(2002 年)、小岛屿发展中国家可持续发展问题全球会议(巴巴多斯，1995 年)和审查《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》执行情况国际会议(毛里求斯，2005 年)。

32. 正当弱势发展中国家正在奋力应付多重危机的后果以及气候变化的威胁步步紧逼之际，国际社会对国际合作的承诺需要加强。捐助界需要履行对发展筹资和投资支持所作的承诺，确保兑现已经商定的官方发展援助承诺，确保提供的支持充足、持久、重点突出，并且可以预测，以便能够产生影响。[16]

33. 最近的文献及与一些捐助国进行的政策讨论，已开始注重发展合作政策与其他国际政策，特别是与贸易、投资、债务、环境、安全和移徙有关的国际政策协调一致的问题。未能在多边贸易谈判多哈发展回合达成协议，继续对国际合作构

[15] 地方环境倡议国际理事会，“第二次地方世纪议程调查”，提交充当可持续发展问题世界首脑会议筹备委员会的可持续发展委员会第二届筹备会议的第 15 号背景文件(DESA/DSD/PC2/BP15)，见 http://www.iclei.org/documents/Global/final_document.pdf。

[16] 见《千年发展目标 8：在危机时期加强全球发展伙伴关系》，千年发展目标差距工作队 2009 年报告(联合国出版物，出售品编号：C.09.I.8)。

成挑战，未能在支持重债穷国的重债穷国倡议以及支持发展中国家适应气候变化和减轻气候变化的行动上兑现诺言，也对国际合作构成了挑战。

34. 推进全球发展议程需要强有力的新型伙伴关系。如今的发展合作是多层面的，其中包括北南官方发展援助、南南合作以及大型慈善倡议的作用、民间社会的大力参与以及私营部门的作用。在联合国发展系统内建立强有力的伙伴关系同样重要，因为每个联合国组织在推动执行全球发展议程方面都可以发挥特殊的作用。

D. 从长期角度看进展

35. 向可持续发展迈出的每一小步都很重要，但每一步都需要对照长期挑战，特别是新出现的挑战的严重程度加以评估。可持续发展的最终目标是实现稳步进展，以便在资源有限的地球上实现人人共享人类福祉和繁荣的未来。可持续发展的认识基础是，物质消费的增长是有极限的，而生活质量、繁荣或社会福祉的改善是永无止境的。当前紧迫的目标是在达到地球所能承载的临界极限之前实现发展转型，以提高贫穷国家和家庭的生活水平，这就需要增加物质消费，以满足基本需要。这实际上意味着加快提高穷人的生活水平，同时降低或扭转特别是高收入消费者对地球自然资源的影响。

36. 为了评估迄今在长期挑战背景下取得的进展，可将可持续发展视为三个相互交织的“转型”：

(a) *人口*。最终目标是稳定全球人口。这一转变已完成约三分之二。在本世纪全球人口将从目前 65 亿增加至 80 亿至 100 亿，并稳定在这一水平；

(b) *发展*。最终目标是实现全球社会各阶层平等共享发展惠益。这种转变自联合国环境和发展会议以来已有所加速，但是最终目标最多仅实现了三分之一，因为全球人类发展指数较高的人口比例只有 25～30%。最近的危机以及气候变化的威胁已经造成了某些不确定因素；

(c) *脱钩*。最终目标是确保将物质的使用和废料的产生限制在地球的再生和吸收能力范围之内。虽然地球的极限难以精确预测，脱钩的目的是确保在这一极限发生制约作用之前达到人类消费的高峰期。最近的危机以及最新科学分析表明，这一极限可能已经比较接近。这意味着需要作出更大努力，既要加快发展转型，又要使消费和生产与资源的使用脱钩。

E. 应对新出现的挑战

37. 2008 年，一系列危机冲击了全球经济，包括粮食价格快速上涨、能源价格空前波动、一些发达国家出现金融危机，并随之发生了全球经济衰退。此外，新的证据显示气候变化是一个更为迫在眉睫的危险，其他一些环境趋势的恶化也远远快于预期，而一些地球极限甚至可能已经越过。所有国家都会受到这些危机的影

响，但各国应付风险及其带来的冲击的能力大不相同。下列因素加剧了发展中国家面临的挑战：贫穷、争夺稀缺资源的竞争、农村/城市的高速迁移，以及由此产生的粮食供应、基础设施和获得基本保健、水和能源服务方面的挑战。最近的地震最惨烈的方式揭示了这一脆弱性。除了人命损失之外，地震导致发展议程倒退多年，产生了额外的环境压力，并加剧了许多其他意料不到的后果(如非自愿移民)。

38. 按照陈词滥调的说法，这些挑战既造成了威胁，也带来了机会。一方面，它们给实现可持续发展的所有三个方面，而不仅仅给环境方面带来了紧迫感。另一方面，挑战也赋予了全球和国家公共政策更为突出的作用。

39. 几十亿人仍处于贫穷之中，他们的生活水平必须提高。问题是，在资源枯竭和环境退化阻断这一进程之前，能否完成发展转型(例如，近乎普遍实现最基本的人类发展和福祉)。这部分取决于发达国家在实现脱钩(或可持续消费和生产)转型方面的开拓创新，部分取决于发展中国家实现可持续发展转型的努力。

40. 可持续发展思想对发展政策的实际影响，已被一种仍然普遍存在的观念冲淡，这一观念是，尽管从理论上讲这种思想的局限性是实际存在的，但在实践中这种局限性从时间上说足够遥远，并且有足够的适应性，可以在实践中加以忽视。首先气候变化已经开始挑战这种自得心态。

41. 气候变化对可持续发展的挑战很好地说明了国际社会作出全面反应的重要性。正如向大会第六十四届会议提交的一份报告(A/64/350)所述，必须通过多管齐下的办法对付气候变化的威胁：以有利于可持续发展的方式大力正面应对减轻气候变化方面的挑战；促进发展中国家的普惠性经济增长，以此作为建立抵抗和适应能力的重要手段；紧急加强对发展中国家特别是弱势国家适应能力的国际金融和技术支持；加强地方一级机构，以和平方式管理资源稀缺和环境压力；并加强联合国及其他国际机构，使其能够为面临与气候有关的灾害和长期影响的国家提供有效的人道主义、重建和发展支助。

42. 普惠性经济增长对于发展中国家仍然是(对于发达国家曾经是)唯一已知的脱贫道路，而且仍然是发展理论和实践的核心所在。可持续发展理论补充的要点在于：这一增长应在地球生态系统及生命支持系统的整体能力范围内实现。由此得出两个结论：第一，在现有的资源窗口范围内完成物质消费的必要增长(如消除贫穷、实现并超过生活质量目标、普遍推广发展惠益)；第二，将经济福祉的进一步增长限制在地球的再生和吸收能力范围之内。

四. 从可持续发展和消除贫穷角度看绿色经济

43. 绿色经济概念是最近几年出现的旨在加强可持续发展不同层面齐头并进的若干互为补充的理念之一。其他理念包括国家可持续发展战略、千年发展目标、

综合政策和规划(特别是在关键部门)、可持续生计和扶贫办法、可持续城市管理、可持续消费和生产。

44. 从原则上讲，绿色经济办法寻求将整套经济政策和与可持续发展相关的经济分析模式统一在一面旗帜之下。在实践中，这一办法往往包括出发点有所不同的一系列相当广泛的文献和分析。就出发点而言，可以分为四类，分别代表稍有不同的经济分析模式。其中一类通过分析市场失灵和外差因素的内化处理这个问题。另一类对经济结构及其对可持续发展相关方面的影响持系统性看法。第三类侧重于社会目标(如就业)，并研究将社会目标与其他经济政策目标相协调所需的其他配套政策。最后，第四类侧重于宏观经济框架和发展战略，目标是确定一条富有活力的实现可持续发展道路。每一个分析模式都偏重于一套具体的政策工具，但基本上可以归类如下：

(a) 理顺价格，包括取消补贴、给自然资源定价，并对损害环境的行为(环境“公害”)征税，以便实现外差因素的内化、支持可持续消费并刺激多种商业选择。这一做法发展了先前的环境经济学著作；[17]

(b) 促进绿色商业和市场的公共采购政策；

(c) 主要基于欧洲国家经验的生态税改革。[18] 其基本思想是，将税基从劳动力等“好的”生产要素转向污染等“坏”要素将产生双重红利：纠正环境外差因素的错误，同时促进就业；[19]

(d) 对可持续基础设施(包括公共交通、可再生能源、改造现有基础设施和建筑以提高能效)和自然资本进行公共投资，以恢复、保持和尽可能提高自然资本存量。由于需要在经济刺激计划方面作出公共开支，这一点在当前经济衰退的背景下尤其突出；

(e) 对环境无害技术研发的定向公共支持，一是弥补商用前研发领域私人投资的不足，二是刺激具备潜在高动态规模经济关键领域(如可再生能源)的投资，三是抵消当前对肮脏和危险技术研发的倾斜；

(f) 通过公共部门的发展支出、刺激方案和伙伴关系作出战略投资，以奠定社会和环境可持续经济增长的自我维持进程；

---

[17] 特别是 David Pearee、Anil Markandya 和 Edward B. Barbier 的《绿色经济蓝图》(伦敦，Earthscan，1989 年)。

[18] 也称为“绿色税收和预算改革”。

[19] 但是在理论上，与基线情况相比，并不能自动提高增长率和就业率，即便是对于不影响收入的税收改革而言，也是如此。实际上，在一个动态环境内，由于税收变更而累积的资本的数量和类型发生变化，可以使提高的生产率逐渐发生变化，从而有可能阻碍增长。在实践中，必须基于经验评估税收改革对增长率产生的影响。

(g) 制定社会政策，将社会目标与现有或提议的经济政策协调起来。

45. 扩大绿色经济的概念，将其用于可持续发展和消除贫穷，需要解决一个令人担心的问题，即实施“绿色经济”模式事实上可能放慢发展进程。这将需要确定配套政策和手段，包括各种保障、安全网、定向、能力建设以及必要的国际支助。简单地说，问题是如何使“绿色经济”或“绿色增长”有助于加快发展转型。

46. 为了介绍下一个阶段的背景，需要说明一下联合国系统对绿色经济进行的四类主要分析。首先，亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)作出的开创性贡献，最终于 2005 年通过了一个绿色增长战略。该战略包括四个方面：可持续消费和生产；绿色商业和市场；可持续基础设施；绿色税收和预算改革。之后又增加了两个方面：自然资本投资；生态效益指标。所有这些方面都是基于实际经验或当前的全球进程。韩国在其绿色增长战略方面已系统采纳了某些建议。

47. 大韩民国是第一个将绿色增长作为国家战略的国家。其绿色增长战略侧重于三个因素：工业、能源和投资。具体而言，其目的是(a) 保持生产性经济活动，同时尽量减少能源和资源的使用；(b) 凡是利用能源和资源，都要尽量减少对环境的压力；(c) 使环境投资成为经济增长的推动力。虽然前两项包含将经济增长与资源开采和环境退化脱钩的传统概念，第三项目标更具战略性(也是其他许多前瞻性政府和公司的共同目标)，能使其成为全球新兴“绿色”产业和技术的先行者。

48. 绿色增长战略的一项主要建议是生态税改革。与其他建议一样，该建议是在总结经验特别是欧洲国家(尤其是斯堪的纳维亚国家和德国)的经验后提出的。在这些国家，逐步实行生态税并没有明显抑制国内生产总值的增长，对就业产生了不大但积极的影响，在减少污染方面益处良多。[20] 但是，在发展中国家实行生态税以及纳入分配方面的问题，需要根据各国的具体情况作进一步研究。生态税的净影响将取决于税收收入的使用[21] 或税收/补贴定向等辅助性政策。例如，在哥斯达黎加进行的一项研究发现，10%的汽油税是累进税，而 10%的柴油税却是累退税(因为公共交通大量使用柴油)。[22]

49. 第二类分析由联合国环境规划署(环境署)于 2008 年 10 月发起，课题名称为绿色经济倡议，[23] 其目的是协助“重新确定政策、投资和开支，将其重点转入若

[20] Roberto Patuelli、Peter Nijkamp 和 Eric Pels(2005 年)，“环境税改革与双重红利：元分析绩效评估”，《生态经济学》，第 55 卷，第 4 号(2005 年 12 月)，第 564-583 页。

[21] Tim Callan 等(2009 年)，“爱尔兰碳税的分配问题”，《能源政策》，第 37 卷，第 2 号(2009 年 2 月)，第 407-412 页。

[22] Allen Blackman、Rebecca Osakwe 和 Francisco Alpizar，“发展中国家的燃油税影响程度：哥斯达黎加案例”，未来资源，第 09-37 号讨论文件。

[23] http://www.unep.org/greeneconomy。

干部门，例如清洁技术、可再生能源、水务、绿色运输、废料管理、绿色建筑及可持续农业和林业”。这项倡议包括两个主要项目，即生态系统经济学和生物多样性研究以及作为对全球金融和经济危机的对策的全球绿色新政。目前正在这两个项目的基础上编写绿色经济报告。

50. 生态系统经济学和生物多样性研究计算了世界主要企业进行的经济活动的(未支付)环境成本，并与这些企业的利润作了总量比较。结果显示，如果需要支付环境成本，世界上许多大公司将无利可图。因此，能够更好地反映环境成本和社会成本的价格体系将与现有结构极为不同。需要开展新的研究以便完善生态系统和生物多样性经济学的成果所提供的感性认识，一方面明确纳入与发展、社会和贫穷有关的目标，另一方面评估价格变化的总体平衡结果，纳入消费者对价格变化的反应、替代的可能性和技术变革。

51. 环境署的全球绿色新政为指导政府将经济刺激开支用于绿色经济部门和活动提出了理由。在多个论坛迅速出现了一种观点：“绿色”经济刺激计划可以产生额外红利，促进国家经济转型，使之走上更为环保的道路。评估绿色刺激方案对经济结构和就业、生产力和资源利用及污染的影响为时尚早。虽然这些建议旨在创造就业机会并将经费迅速注入经济，绿色基础设施投资往往有很长的酝酿期。这在很大程度上取决于干预行动的规模、与新建和修缮道路等不那么“绿色”的刺激消费的关系，以及经济联系的存在与否。

52. 这些因素也与关于绿色经济的第三类分析相关，这类分析体现于经济和社会事务部、联合国贸易和发展会议以及亚太经社会对本报告提供的材料。这种方法的逻辑并非来源于将外差因素的内化的微观经济分析，而是来源于策略性地利用公共政策使经济增长走上可持续道路的宏观经济分析。例如，经济和社会事务部有关气候变化和可持续发展的工作 [24] 表明，基础设施投资，特别是对可再生能源的投资，可以弥补当前气候与发展议程之间存在的鸿沟。大力推动可再生能源，不仅有助于增加穷人获取能源的机会，而且有助于降低可再生能源的成本，以贫穷国家负担得起的市场价格向其提供此种能源，并使这种能源可以与化石能源竞争。在此之前可以进行一系列发展分析，不仅从内在生产力的角度评估投资的作用，而且评估投资的后向联系和前向联系以及刺激辅助性投资的能力。经济和社会事务部以同样的逻辑提出了应对全球经济危机的策略，并强调开展国际合作来推动发展中国家创造财政空间以应对金融和经济危机，并促进环境无害技术的转让和推广。[25]

[24] 《2009 年世界经济和社会概览：促进发展，拯救地球》(联合国出版物，出售品编号：C.09.II.C.1)，以及：“全球绿色新政促进气候、能源和发展”，经济和社会事务部技术说明,2009 年 12 月。

[25] 经济和社会事务部第 12 号政策简报(见脚注 10)。

53. 定向公共投资的另一个论据是，要向绿色经济转型或走上绿色发展道路，就需要对依赖基础设施的能源和运输系统作出重大的结构性改革。因此，这种转型需要密切协调对新产业和活动的私人投资以及对新基础设施的公共投资(例如，对于公共交通而言，用于电动汽车的电池更换、智能电网和电网延伸及升级以适应可再生能源)。公共投资对于绿色增长至关重要的另一个领域，是提供体面、负担得起和环保的住房，以容纳发展中国家各城市迅速增长的低收入家庭人口。

54. 第四类分析是通过国际劳工组织(劳工组织)和环境署的“绿色就业机会”[26]合作，以及劳工组织随后为就这一问题组织培训课程和提供技术援助而采取的举措。这一类分析与侧重于协调社会和经济目标的历史更长的经济分析是一致的。这方面的一个典型案例是联合国儿童基金会(儿童基金会)题为“以人为本的调整”的出版物，[27] 它提供了一个在结构调整政策中有效纳入社会关切的具体例子。在这方面的其他举措扭转了因果关系，以研究如何将环境目标纳入社会举措。这些措施的例子包括，审查政府就业方案(如印度的《圣雄甘地农村就业保障法》计划)或刺激方案(如美国的《经济复苏和再投资法》[28])创造绿色就业机会的潜力。虽然这项工作很有潜力，但刚刚起步，经验证据基础有限。需要在未来开展进一步的工作。

55. 更广泛地说，有关绿色经济的某些政策建议仍然未能充分涵盖发展和社会层面，特别是消除贫穷问题。关于将外差因素内化的建议办法符合经济理论，但如果不能加以精心设计，可能会对社会产生不利影响。在大多数情况下这种办法需要辅之以额外的需求和供应方面的政策。如果在能力建设方面不支持外部支助并建立补偿办法，可能难以实现。

56. 同样，生态系统经济学和生物多样性研究就估值提出的建议，在原则上可以按需确定，以利于消除贫穷，例如可以将为贫穷社区赋能和权利保护而提供的生态系统服务的估值和费用支付联系起来。实际上，这是工作的一个额外组成部分，必须在通过某些建议之前认真开展。气候变化框架内加强减排办法遵循这一逻辑。

57. 总之，“绿色经济”是一个综合说法，与可持续发展一样，包含一系列经济手段，可以利用经济活动支持一个或多个可持续发展目标。与所有经济手段一样，应用绿色经济需要仔细了解一国的社会、体制和政治环境、是否存在国际支助以及对学习和适应的承诺。以上关于绿色经济和绿色增长的讨论，指出了联合国可持续发展大会召开之前可以审议的一些议题。具体如下：

---

[26] 环境署，“绿色就业：谋求在可持续、低碳世界中创造体面就业机会”(2008 年 9 月)。

[27] Gioranni Andrea Cornia、Richard Jolly 和 Frances Stewart,eds,《以人为本的调整：保护弱势，促进增长》(纽约，牛津大学出版社，2001 年)。

[28] Robert Pollin、Janes Heintz 和 Heidi Garrett Peltier，“清洁能源投资的经济效益：经济刺激方案和新立法如何推动美国经济增长和就业”，为政治经济研究所绿色经济方案进行的研究，马萨诸塞大学政治经济研究所，阿姆赫斯特，2009 年 6 月。

(a) 首先，关于绿色经济与可持续发展之间的联系，在概念上需要作出澄清。特别是有必要说明这一做法的实际所涉问题，即在绿色经济旗帜下提出的各种政策选项和行动。可以将其编撰成全球绿色经济/绿色增长政策、政策组合和分析的在线数据库；

(b) 第二，需要对各项政策建议对发展、社会和分配的影响进行更多的分析，并进一步分析额外的行动或干预，包括协调经济、社会和环境目标所需的国际合作。这种分析应根据具体的国情进行，并可以包括对迈向公平、绿色、快速和可持续增长道路的情景模拟。尤为重要的是要在分析中具体纳入体制条件，并在整体组合中包括有关加强体制的建议；

(c) 第三，除了国家研究之外，还将需要一些全球建模和情景构建工作以便在全球背景下评估国家绿色经济和绿色增长政策，包括通过国际贸易、投资和技术转让进行互动。

五. 可持续发展的体制框架

58. 一些会员国在与联合国可持续发展大会有关的文件中就可持续发展治理问题表达了意见。譬如说，提交的一份文件表示：“2012 年会议可讨论通过改革当前涉及执行联合国系统可持续发展议程的机制的治理问题，其中特别注重可持续发展委员会和环境署。它可以为关于改革可持续发展国际机制的讨论提供一个重要的切合点，同时推动就会议成果达成高级别政治承诺”。[29] 提交的另一份文件强调“考虑到不同的国际文书，就可持续发展达成国际协定”。[30]

59. 本节概述了与可持续发展有关的体制架构、其历史沿革以及由此得出的主要经验教训，包括存在充满希望和挑战的领域。主要重点在国际一级，主要在于负有可持续发展责任的联合国主要实体及其经济、社会和环境支柱的任务和目标。

60. 联合国环境和发展会议振奋了国际社会。国际社会为筹备联合国可持续发展委员会会议需要重新振奋起来。一个关键的问题是如何在各级加强促进可持续发展的体制框架。

61. 多年来，已为加强经济、社会和环境目标的齐头并进建立若干机构。在全球一级，主要的决策机构是可持续发展委员会。除其他贡献外，可持续发展委员会一直积极争取主要集团参与政策制定，并推动特定组织形式和多利益攸关方参与的伙伴关系，以实现可持续发展。在联合国内部，经济和社会事务执行委员会在

[29] 会员国为秘书长关于《21 世纪议程》、《进一步执行<21 世纪议程>方案》和可持续发展问题世界首脑会议结果执行情况的报告(A/64/275)提交的材料，见 http://www.un.org/esa/dsd/resources/res_docugaecos_64.shtml。

[30] 同上，哥伦比亚。

经济和社会目标方面发挥了加强全系统一致性的作用。除此之外，联合国水机制、联合国能源机制以及联合国海洋网络已经建立，以在其职权范围内促进全系统的一致性。在区域一级，各区域委员会已组织了部长级会议和执行会议。在国家一级，已经出现了一些机构模式，包括国家可持续发展理事会、国家可持续发展战略进程以及其他进程或机构，包括发展计划、减贫战略文件等。在地方一级，当地机构和市政当局开展了地方 21 世纪议程工作。

62. 关于体制发展的讨论，很大一部分侧重于环境支柱。过去 40 年来，环境机构的性质和触及范围发生了重大变化，包括于 1972 年成立了环境署，并在之后年份成立了一系列环境公约的秘书处。在国家一级，自 1972 年以后设立环境部和环保机构的国家数目迅速增加。许多城市市政当局和地方政府也建立了解决环境问题或关切的部门或机构。最后，国家和国际环境非政府组织的力量和规模不断发展壮大，许多商业实体也建立了环境部门，许多新的研究和教育机构也建立起来。这种机构的增长速度快于其他可持续发展支柱，即经济发展(其中大多数扩大和巩固工作发生在 20 世纪 50 年代和 60 年代)和社会支柱的速度。

63. 然而，空谈不如实践。机构效能和相关性的考验在于拿出成果的能力。就这点而言，如前节所述，有几个方面值得关注。特别是，环境指标方面的实绩仍然低于标准，可持续发展三个方面的齐头并进也是如此。如前所述，其中一些不足之处可以归因于系统的惯性或其他问题(特别是消除贫穷和实现千年发展目标)的紧迫性。然而，关键问题是体制或结构的变化是否有助于加快实现可持续发展议程的所有三个方面。

A. 可持续发展委员会

64. 1992 年 12 月设立了可持续发展委员会，以通过监测和报告联合国环境与发展会议各项协定在地方、国家、区域和国际一级的执行情况，确保对会议各项协议采取有效的后续行动。在 2002 年举办了可持续发展问题世界首脑会议以后，持发委还负责为《翰内斯堡执行计划》[31] 的后续行动提供政策指导。持发委是联合国经济及社会理事会的一个职能委员会，有 53 个成员。

65. 大会一再(最近一次在第 64/236 号决议中)强调，持发委应继续发挥作为联合国系统内处理可持续发展问题高级别委员会的作用，并充当审议可持续发展三个方面整合问题的论坛。

66. 2002 年，可持续发展问题世界首脑会议呼吁加强可持续发展委员会，使其在各级加快采取行动执行《21 世纪议程》和《约翰内斯堡执行计划》方面发挥更大的作用。据此，持发委第十一届会议决定在 2016/17 年度之前以两年为一个执行

[31] 《可持续发展问题世界首脑会议报告，南非，约翰内斯堡，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日》，(联合国出版物，出售品编号：C.03.II.A.1 和更正)，第一章，决议 2，附件。

周期行使职能，每个执行周期包括审查年和政策年。在审查年评价执行各项可持续发展目标和查明障碍和制约因素方面的进展情况，而在政策年就加快执行工作和动员采取行动克服障碍和制约因素作出决定。此外，还商定对若干交叉问题以及为每个周期确定的主要专题进行讨论。

67. 可持续发展伙伴关系的构想，作为执行手段和注重行动的成果，是得到该首脑会议认可和推动的一项重要创新。自首脑会议召开以来，持发委秘书处已登记了 360 多个此类公私伙伴关系。应会员国请求，在持发委会议期间举办了伙伴关系洽谈会，为讨论、审查和监测已登记伙伴关系对实现可持续发展作出的贡献提供了机会。使这一想法更上一层楼的时机已到，为此应当评估各项成绩、总结教训和最佳做法、查明各种障碍和制约因素并就复制、推广和变通应用探讨各种看法。

68. 可持续发展委员会自通过多年工作方案以来，已采取多项创新措施。这些措施包括：加强区域和次区域机构的作用；(通过伙伴关系展示会和学习中心等途径)分享最佳做法和吸取的经验教训；加强联合国系统与其他机构和网络的合作；与各主要团体加强接触；促进政府、主要团体和其他利益攸关方之间的伙伴关系倡议；开展多利益攸关方对话，以促进采取支持执行工作的行动。

69. 尽管进行了这些改革并且取得了积极成果，但是需要弄清，明确改革可持续发展体制框架是否有助于使不同目标更为协调一致。各国政府和利益攸关方按照上述方针提出了彻底改革国际可持续发展架构的若干建议，[32] 包括以下提案：将可持续发展委员会改为大会下的可持续发展理事会；将托管理事会改为可持续发展理事会；以及建立一个可持续发展部分，作为经济及社会理事会年度会议的一部分。

70. 由于几项不同提案已经公开，本报告将不详细讨论其利弊，而是通过以下几点力图使讨论回到基本问题上来。一项主要目标是澄清可持续发展不限于环境支柱，因此，对可持续发展的检验在于其三个构成部分整合的程度。全球社会应利用联合国可持续发展会议提供的机会，全面探讨如何能最有效地履行整合可持续发展不同构成部分所涉及的不同职能。对有些职能的确需要进行体制改革，但是其他职能可通过现有体制形式内的干预得到处理。

71. *加强国家一级的协调一致*。在整合经济、社会和环境目标方面所面临挑战的一个重要构成部分在于国家一级。例如，可通过振兴可持续发展国家理事会鼓励加强国家一级的协调一致，因为国家理事会有助于各国的政府部门和利益攸关方更广泛的参与。这将需要为发展中国家提供专门的财政支助并进行能力建设。可通过联合国的现有渠道，例如通过联合国发展集团，推进这方面的工作，发展集

[32] 实现可持续未来利益攸关方论坛，“可持续发展的国际管理与里约会议 20 周年：初步观点”，讨论文件 1，2010 年 2 月。

团不仅在部门问题上为各国的工作提供指导(正如目前那样)，而且也在可持续发展综合议程上提供指导。

72. *全系统主导*。另外一部分重要工作由国际组织负责。国际组织必须积极参与可持续发展委员会的工作，以确保其工作方案反映持发委的各项决定。有很多行动有助于促进国际组织的积极参与。有些举措已经在进行中，可在今后两年内予以评估(如，邀请联合国各实体理事机构的主席参加可持续发展委员会会议)。除此之外，目前正在进行的将持发委的各项决定与联合国各实体的工作方案挂钩的工作可能也是合情合理的。

73. *从政策到执行*。理想地讲，可持续发展委员会在可持续发展三个方面发挥的综合作用不应局限于通过一项决定，而是应该促进执行伙伴，特别是各国政府，采取其国家或机构计划中提出的行动。在这一问题上提出了很多备选办法，例如，包括将持发委的政策年高级别会议期间的一天指定为“执行日”，以分享和报告说明上一周期所作决定如何纳入国家发展计划的信息。

74. *调动主要团体*。可持续发展委员会进程使民间社会得以积极参与，因此仍被视为联合国系统内最具有互动性和包容性的进程。近年，9 个主要团体的近千名代表预先登记参加可持续发展委员会会议，几百名代表积极参与持发委的工作。不过，要想在国家一级加快执行工作，除了当前的努力之外，还必须同很多负责管理大规模可持续发展项目执行工作的国际政府间组织和非政府组织接触。因此，扩大各主要团体参与持发委工作的基础被认为是重要的。

75. *伙伴关系*。自可持续发展问题首脑会议召开以来，可持续发展委员会在协助各国政府、主要团体和其他国家和国际机构为在当地执行持发委各项决定而建立的伙伴关系方面发挥了重要作用。必须在下一个阶段继续开展这样的工作，正在讨论几个备选办法，包括为每一套政策决定建立专门的伙伴关系(或伙伴关系之间的伙伴关系)。

B. 更广泛的可持续发展进程

76. 大会仍然是联合国所有三项目标(和平、发展和人权，这三项目标与可持续发展的三个方面极为对应)全球体制架构的最高点。大会有 192 个会员国，具有普遍会籍，采取一国一票的治理结构，并具有广泛的任务，因此具有独一无二的代表性和合法性。大会一贯在可持续发展议程上采取前瞻性的立场；它授权召开了联合国人类环境会议(1972 年)、联合国环境和发展会议(1992 年)、联大特别会议(1997 年)和可持续发展问题首脑会议(2002 年)，并授权召开联合国可持续发展会议(2012 年)。大会于 1983 年设立布伦特兰委员会，并采用可持续发展这一概念作为国际商定的用语。联合国可持续发展会议的成果文件将在大会第六十七届会议上获得通过，并且应通过大会为各国可持续发展立法制订全球标准。

77. 大会是可持续发展三大支柱各自立法成果的最终汇合点。根据《约翰内斯堡执行计划》(第 143 段)，大会负责为“实施《21 世纪议程》及其审查提供全面政治指导”。需要考虑的一个问题是，是否需要采取进一步行动，以确保(除了以孤立的方式之外)向大会统一提出与可持续发展三大支柱有关的事项，而不是仅以孤立的方式提出。[31]

78. 同样，根据《宪章》的规定，经济及社会理事会的任务是整合可持续发展的三个组成部分。经社理事会召开了特别综合会议，如 2007 年专门讨论可持续发展主题的实质性会议。不过，经社理事会各年度的主题差别很大，不是每年都讨论《21 世纪议程》界定的广义上的可持续发展。再次提出的问题是，经社理事会是应该在其常务部分期间开展有关可持续发展问题的综合辩论，还是应该将其审议工作限定在来自三大支柱的单独报告。

C. 国际环境治理及可持续发展经济和社会支柱的治理

79. 讨论国际环境治理问题的动机与讨论可持续发展体制问题的动机相同，即必须更为有效地部署资源，以在各级应对前所未有的环境变化及其对经济和社会发展可能造成的不利影响，特别是对穷人和社会弱势群体的不利影响。另外还呼吁在联合国的可持续发展工作中加强协调一致。环境署建立的许多政府间平台对国际环境治理问题进行了讨论，大会授权环境署监督联合国系统环境议程的执行情况。2010 年 2 月，部长或高级别代表协商小组在环境署理事会第十一届特别会议上向其提出一套改善国际环境治理的可选办法(UNEP/GCSS.XI/4，附件)。

80. 协商小组为加强国际环境治理确定了五项目标：建立坚实、可靠和可利用的科学基础和政策界面；确定全球对环境可持续性的权威意见；在联合国系统内确保实效、效率和一致性；获得充足和可预测的资金；确保以积极响应和统一的方式满足各国的需求。协商小组的报告(UNEP/GCSS.XI/4，附件)第 12 段阐述了渐进式改革的备选方案，第 13 段则阐述了更广范改革的备选方案。

81. 在联合国可持续发展会议问题上发表意见的许多会员国也提到国际环境治理，它们认为，在设立环境署的联合国斯德哥尔摩人类环境问题会议召开 40 年后，“有机会寻求最高级别的政治推动力，以加强环境治理的国际体制结构。”[33] 有些会员国强调，必须将国际环境治理与可持续发展的另外两个支柱整合在一起。[34]

82. 国际环境治理进程中的一个特殊问题，即与其他政府间机构的合作问题，是可持续发展委员会和环境署大会的长期议题。国际合作领域近期的事态发展以进一步制订国际法为中心，特别是为应对气候变化、生物多样性和化学品而制订国

[33] 会员国提交的资料(见脚注 28)，印度尼西亚。

[34] 同上，南非和瑞士特别提到这一点。

际法。设立《生物多样性公约》、《联合国防治荒漠化公约》和《联合国气候变化框架公约》联合联络组的意图，是确保秘书处间和方案间的协调以及对立法进程的协调，并针对立法成果采取协调的后续行动。在根据三项化学品公约(《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》、《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》和《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》)开展的工作中实现了积极的协同作用，从中吸取的教训可能是有用的。

83. 此类合作问题超越了正式公约进程的范围。联合国系统制订了若干不具有约束力的软性法律文书，有时这些文书可发展为具有约束力的协定。这方面的例子包括粮农组织的《植物遗传资源国际约定》和《动物遗传资源全球行动计划》以及环境署管理的《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》。

84. 经济及社会理事会第 2000/35 号决议提供了一个实例，说明一项不具有约束力的文书如何为在重要部门采取综合办法奠定基础。该决议决定设立一个附属机构，即联合国森林论坛，其主要目标是根据《里约环境和发展宣言》、[35] 《关于所有类型森林管理、养护和可持续开发全球共识的无法律约束力权威性原则声明》(《森林原则》)[36] 和《21 世纪议程》[37] 第 11 章，促进“所有类型森林的管理、养护和可持续发展，并加强为此目的作出的长期政治承诺”。在该决议的推动下，建立了森林合作伙伴关系，这是 14 个与森林有关的主要国际实体支持联森论坛及其成员国的创新伙伴关系；联森论坛 2007 年第七届会议和大会(第 62/98 号决议)通过了里程碑式的《关于所有类型森林的无法律约束力文书》。近期的事态发展为合作创造了重要机会。一个可能性是围绕强化减排问题与联合国气候变化框架公约秘书处、环境署和全球环境基金拟订联合工作方案。

D. 部门协调和协商机制

85. 联合国系统自 1950 年代以来就在行政首长一级的主要机构间协调机制，即行政协调委员会下存在经济、社会和环境领域的部门协调和协商机制，行政协调会在 2000 年改革之后改名为联合国系统行政首长协调理事会。在行政首长理事会下，由方案问题高级别委员会负责进行跨部门协调，而该委员会由行政首长级以下的高级方案主管组成。2000 年对行政协调会进行了改革，旨在创建更精简的常设结构，使其具有更多针对具体问题的有时限特设工作队，但改革之后仅出现三个常设部门机构，即联合国水机制、联合国能源机制和联合国海洋网络，分别接管行政协调会早期承担类似部门任务的分委员会，并负责处理可持续发展的具体方面。

---

[35] 《联合国环境和发展会议报告》，决议 1，附件一。

[36] 同上，附件三。

[37] 同上，附件二。

86. 其他值得一提的全系统协调机制包括主管经济和社会事务副秘书长领导的经济和社会事务执行委员会、开发署领导的联合国发展集团以及环境署领导的环境管理小组。

87. 对于《21 世纪议程》下的众多部门而言不存在部门机制，作为 2000 年改革的一部分，解散了行政协调会的具体多部门可持续发展机制及其任务主管系统，据称其目的是精简和简化。结果显然损害了水、能源和海洋以外的可持续发展机构间跨部门协调。联合国可持续发展会议应考虑是否适宜创建一个新的机构间机制，以确保今后对可持续发展进行协调。

E. 国家和地方进程及机构

88. 可持续发展要取得进展，不仅需要全球一级而且需要国家一级体制改革的支持。由于历史背景、整体机构能力以及可持续发展方面的挑战和优先事项存在巨大差异，在国家一级为可持续发展的体制基础绘制通用蓝图既无益于事，又不可行。将根据地方现状建立适当的体制结构，不过，具有类似特点和面临类似挑战的国家和地区当然也应当分享经验。

89. 可持续发展国家理事会使非政府利益攸关方直接参与政策协商和决策过程，因此是重要的体制创新。不过，由于许多值得探讨的原因，很多国家理事会已停止运作。振兴这些理事会可成为加强国家一级体制发展工作的一部分。在这样做时，必须规定明确的任务并与传统决策过程建立有效的协调。由主管经济/发展问题的主要部门共同主持国家理事会有助于使其成为决策过程的主流。由于必须确保充分反映那些无法轻易自我组织起来的利益攸关方的意见和利益，利益攸关方及其代表的甄选对于国家理事会而言是关键所在。振兴之后的国家理事会可负责跟踪可持续发展委员会各项决定的执行情况，并向持发委报告已取得的进展。

90. 国家可持续发展战略是可持续发展的另一个重要体制问题。在很多国家，发展战略是对现有机构逐步进行改革的结果。在没有进行规划工作或规划工作不见效的情况下，建立新的发展战略进程是有益的。应该强调的是，发展战略是一个需要不断学习的过程。在发展战略范围内，在政府内部建立有效的协调机制是一个重要的体制问题。建立由中央机构(总理或总统办公厅、财政部或规划部)领导的部际理事会和工作组一直被认为是有效的。不过，在制订加强国家和国家以下各级之间纵向连贯性的体制方面，普遍做得不到位。发展战略的另一个体制问题是必须制订审议现有发展战略的机制，可选办法包括内部和外部专家审议、国际同行或共同学习进程以及常设官方机构的审议。

91. 发展战略在体制上面临的另一项挑战是，可持续发展涉及许多不同的范围。国家战略和政策可能影响其他国家以及区域和全球公域。在国家进程中必须充分通过外部同行审议等办法考虑到这些因素。在过去的几年里，发展中国家代表参

与发达国家发展战略的审议工作，可被视为朝着这个方向迈出了一步。要想进一步加强参与式的可持续发展进程，还必须继续提高透明度和改善获得信息的途经。在这方面，利用信息和通信技术领域的进步可能有帮助。

F. 创造和分享知识的机构

92. 因特网的普及为世界各地的人们提供了关于几乎无限种主题的信息，包括关于可持续发展主题的信息，这些信息即便不总是最丰富，但也可算非常之多。信息来源的激增以及获取信息的便捷使得组织和整合有用的可持续发展信息和知识的任务既困难又紧迫。

93. 虽然在可持续发展的概念和实践方面产生了大量知识，但是这些信息大部分零零散散，而决策者和执行者也往往无法以便利的方式获得这些信息。例如，虽然开发了应对生命周期思维、环境估值、生态系统服务和其他问题等可持续发展问题的分析工具并制订了方法，但是往往只有有限的工具和方法被提到政策层面，不过也有值得关注的例外情况。[38]

94. 同样，自里约热内卢联合国环境和发展会议以来在政策和体制方面积累的实际知识说明，各项工作没有得到系统的利用，而原本可以系统地利用这些工作制订决策。部分原因是可持续发展作为一个知识类别尚未得到认可，这一点导致与可持续发展有关的知识零零散散，难以查阅。[39] 访问一下主要的知识网站(如维基百科)，就会发现这样的零散现象。关于可持续发展的各款目互不关联，没有给人留下整合框架的印象。有关可持续发展的期刊和书籍大部分论述的是其支柱之一，即环境。

95. 要想克服这些障碍，除了解决体制问题以外，还必须在若干方面取得进步。首先，必须对网上的可持续发展信息进行组织，并以连贯一致、方便用户的形式将其提供给决策界和其他各界人士。其次，将有必要在开展可持续发展工作的现有网络之间建立关系，并使决策者更明显地注意到这些网络的活动。前两个因素可促进采取第三项行动：记录可持续发展领域的成功经验、最佳做法以及对政策和方案的评价，并以方便用户的网络形式提供这些记录。最重要的是，可通过动态的盘点工作，对过去 20 年积累的可持续发展方面的知识进行总结，目的是为今后思考如何应对 21 世纪可持续发展方面的挑战提供合理的基础。

96. 在联合国层面上，必须鼓励和支持可持续发展科学和政策研究界与可持续发展委员会及其他机构和进程(如经济及社会理事会)加强联系。可持续发展知识伙伴关系包括广泛的政策研究机构，是促使持发委与各主要团体利用各自的知识相

[38] David Glover，《环境估值：可持续未来经济学》(渥太华，国际发展研究所，2010 年)。

[39] 另一方面，越来越多高等教育机构正在设立专门研究可持续性或可持续发展的学位课程或学院。

互提供资料的具体倡议方面的一个重要例子。联合国可持续发展会议将提供机会，探讨如何与各主要团体加强知识创造和分享，以确保在地方、国家、区域和全球各级进行明智的可持续发展决策和治理。

六. 前进的道路

97. 可持续发展是连接不同目标、国家、利益攸关方团体、知识体系和各代人之间的桥梁。它不仅保证在经济、社会和环境方面之间建立和谐的关系，而且保证为国际合作提供合理的基础，建立私营部门和民间社会参与的机制，为决策者和地方社区获得科学知识提供途经，并为我们表达对子孙后代的责任感提供手段。这一概念刚提出时，它曾极大地振奋人心，并激发了广泛利益攸关方的活力。本报告对 1992 年以来的历史进行了均衡的评估，评估中指出了可能需要关注的重要问题。如今，随着各项挑战更为紧迫，世界需要再次发扬“里约精神”。联合国可持续发展会议可以说明如何在 1992 年于里约热内卢奠定的基础之上开展工作，为重新激发热情和活力提供了机会。